

# Da democracia participativa à pluralidade da representação: breves notas sobre a odisseia do PT na política e na ciência política brasileira \*

Recebido: 06.01.14

Aprovado: 17.01.14

Bruno P. W. Reis\*\*

Resumo: Este artigo parte da constatação de um deslocamento do lugar ocupado pela ideia da representação na esquerda contemporânea para embasar um diagnóstico da experiência do PT na história política recente no Brasil. Embora tivesse partido de uma contestação da “democracia representativa”, o PT terminou por patrocinar o mais vasto experimento de multiplicação de formas e instâncias de representação em curso no Brasil contemporâneo, frequentemente sob a rubrica de um ideal “participativo”. O artigo tende a sublinhar o caráter inapelável dessa “deriva” rumo à representação, bem como identificar a raiz desses experimentos num compromisso político do partido com certos setores até então periféricos da população, bem mais que numa presumível clareza ideológica quanto a diagnósticos teoricamente orientados sobre o Brasil.

Palavras-chave: Brasil; democracia; representação política; instituições; PT.

\* Texto preparado para a mesa “Pluralidade da representação na América Latina”, no âmbito do III Seminário Internacional de Estudos sobre o Legislativo: Desafios da Consolidação da Democracia na América Latina. Brasília, 13 de junho de 2013. O autor quer agradecer a Débora Messenberg e a Júlio Pinto pelo gentil convite, sem o qual o trabalho não teria sido escrito, e também a um parecerista anônimo de *Sociedade e Estado*, que apontou lacunas e ambiguidades importantes na versão original.

\*\* Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG, pesquisador do CNPq.  
<brunoreis@ufmg.br>

1. Para críticas célebres do argumento, pode-se recorrer a Bobbio (1976) ou Sartori (1987, caps. 5 e 6).

## Participação e representação: uma preliminar conceitual

**H**ouve tempo em que a esquerda rejeitava o valor, senão a própria ideia, da “democracia representativa”. À medida que preservava o protagonismo de uma elite política, a representação não poderia ser compatível com uma democracia, se fôssemos devidamente rigorosos quanto à acepção do termo. No mínimo, ela produzia uma democracia manca, pouco democrática no fim das contas, particularmente quando contrastada com o valor e a presumível autenticidade da “democracia participativa”.<sup>1</sup> Já analisei este tema em outro trabalho (Reis e Bueno, 2006), não vou retomá-lo aqui longamente. Mas a remissão a ele é importante para dar perspectiva a um esforço de diagnóstico do processo de pluralização dos meios de representação política no Brasil recente, propósito deste trabalho.

Talvez o próprio conceito de “participação política” seja mais polissêmico do que nossa intuição (informada por nossas inclinações ideológicas) sugere. Afinal, o que fazer com uma ideia que abre um guarda-chuva tão extenso sobre coisas tão diversas quanto votar, frequentar associações, comparecer a comícios, difundir opiniões na internet,

assinar manifestos, filiar-se a partidos, ir a passeatas, militar em sindicatos, aderir a boicotes, candidatar-se em eleições, resistir em barricadas, doar dinheiro a candidatos, voluntariar-se em ONGs, panfletar em campanhas e, talvez, explodir algumas bombas?

É inevitável que o esforço de teorização sobre participação acabe desdobrando-se em tópicos mais específicos, já que cada uma de suas várias manifestações pode ter efeitos – e causas – muito variados, e dificilmente conseguimos obter rendimento analítico e teórico de sua apreensão global, para além da idealização participativista.

Sim, claro. Participação política, desde que não violenta, é direito de todos e não cabe menoscabá-lo ou fazer pouco dele, como se as pessoas melhor fizessem se não aborrecessem os políticos e fossem cuidar de seus afazeres particulares. Nada disso. Dado esse direito, cabe a cada cidadão decidir o uso que quer dar a ele – e cabe às instituições, e à elite política, não apenas proteger esse direito, mas propiciar meios suficientemente diversificados para seu pleno exercício, e tomar as providências devidas para dar-lhe consequência. De fato, isso torna fúteis eventuais diagnósticos de “excesso de demandas” num sistema político, tais como os que apareceram de maneira célebre em Crozier, Huntington e Watanuki (1975): concretamente, o volume de demandas é um dado, e será aquele que resultar da agregação das eventuais demandas a emergir na população. O esforço de contê-las será mero “represamento”, temporário, e tenderá a resultar em violência, numa direção ou noutra.

No entanto, para além dessa afirmação de princípio, de carácter normativo, é difícil propor generalizações empíricas que possam recorrer, indistintamente, ao rótulo genérico da “participação política”. Mais difícil ainda é sustentar uma contraposição de definições entre participação e representação. Afinal, como bem apontou Plotke (1997: 19, apud Reis e Bueno, 2006), o oposto da representação não é a participação, é a exclusão; o oposto da participação é a abstenção. A contraposição só é compreensível pela operação de um contraste intuitivo entre uma política hierárquica (dita representativa) e outra estritamente igualitária, não hierárquica (por hipótese, participativa).

Várias manifestações típicas da participação, mesmo quando não se referem à participação eleitoral, quase sempre revelam uma estrutura relacional que envolverá, fatalmente, representação de interesses (materiais ou ideais) por terceiros. E as redes mobilizadas na participação política frequentemente envolverão topologia hierárquica – até pela distribuição não aleatória dos vínculos entre os vários nódulos da rede (Barabási, 2002).

A ubiquidade das hierarquias não deixou de ser apontada recorrentemente e, de maneira clássica, pelos assim chamados (não sem ambiguidade) “elitistas” de um século atrás, como Mosca (1896), Michels (1911), Pareto (1916) e, mais notoriamente que

eles, por Max Weber (1925). No entanto, a ambiguidade a que me referi não esteve presente só no nome que a posteridade deu àquela literatura: além de escrever sobre elites, e ocasionalmente postular a inamovibilidade da existência de posições de elite na política, seu fatalismo frequentemente levou-os (principalmente Mosca e Michels) a um desdém pela democracia que se mostraria intolerável para as gerações que viveram depois dos horrores da Segunda Guerra.

Mas, como se sabe, essa mesma adesão traumática ao regime democrático conduziu a teoria política liberal do Pós-Guerra a certa complacência pragmaticamente resignada quanto à viabilidade do *ideal* democrático: um governo do povo, pelo povo, para o povo. Este converteu-se, na melhor das hipóteses, numa ideia valorativa norteadora (Dahl, 1971) ou então foi abertamente renegado (Schumpeter, 1942, cap. XXI). Enquanto a Guerra Fria durou, a esquerda tendeu a distanciar-se desse fatalismo moderado. E um de seus motes favoritos nessa empreitada foi o elogio à participação, contraposto à denúncia da hierarquia embutida na natureza representativa do regime.

### PT e petismo na política brasileira: quando novas elites entram em cena

A agitação política e cultural dos anos 1960 trouxe os movimentos sociais para o pros-cênio, intensificando a aposta na participação – principalmente quando ela ocorria à margem do sistema formal de representação eleitoral: “de costas para o estado, longe do parlamento”, era o *slogan* dessa tendência por volta de 1980 (Evers, 1983).

Nesse caldo de cultura, formou-se o PT, no início da década de 1980. Porém, em vez de nos perdermos em considerações ideológicas de natureza doutrinária ou programática, de conexão sempre duvidosa com a prática dos partidos e de seus governos, proponho ir ao encaço de uma caracterização antes sociológica para o caso do PT, o que me parece bem mais fácil – e consistentemente mais relevante para a sua prática.

Fundamentalmente, o PT constituiu-se como um partido *outsider* em relação ao sistema político-institucional estritamente considerado. Com origem extraparlamentar, constituiu-se, em sua origem, a partir de três bases fundamentais:

1. uma poderosa base sindical no núcleo duro da indústria brasileira (os metalúrgicos do ABC paulista), que rapidamente ramificou-se rumo a um associativismo civil mais amplo, incluindo o virtual controle dos sindicatos e das associações de servidores públicos;
2. uma considerável capilarização Brasil afora, favorecida pela adesão (ou mera simpatia) dos setores politicamente mais engajados da Igreja

católica, agrupados em torno da então relativamente influente Teologia da libertação, ocasionalmente mobilizados nas chamadas comunidades eclesiais de base; e ainda,

3. uma militância civil, que nas grandes cidades reuniu estudantes universitários, intelectuais e mesmo alguns remanescentes dos pequenos grupos armados que haviam confrontado a ditadura militar nos anos 1970.

Naturalmente, outros partidos de esquerda, antes do PT, já haviam também se constituído externamente ao parlamento e ao sistema político formal no Brasil, com inserção sindical e militância civil. O precedente mais óbvio deu-se no caso do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Faltara contudo, a este último, o endosso, mesmo que parcial, da Igreja – e, qualquer que seja a razão, a começar por sua proscricção legal, em 1947, o PCB jamais pôde disputar eleições com o mesmo apetite, que dirá lograr o mesmo sucesso eleitoral que o PT.

Esse sucesso eleitoral, conquistado paulatinamente a partir de prefeituras de cidades médias rumo às das capitais, dali para o governo de alguns estados e finalmente a Presidência da República em pouco mais de 20 anos, significou em si mesmo – dada a condição *outsider* do partido – a promoção de novas elites políticas. Seja na Presidência da República, seja nos governos dos estados, mas de maneira ainda mais nítida nas prefeituras municipais por sua disseminação, a ascensão do PT ao poder terminou por produzir inovações institucionais que se configuraram, de maneira um tanto irônica, não apenas pela multiplicação das instâncias de representação política, mas sobretudo pela promoção de novos protagonistas. Negros, jovens, mulheres, homossexuais, sem-teto, ambientalistas, sem-terra, indígenas, uma vasta miríade de movimentos de “minorias” de todo tipo tendeu, ao longo dos anos 1980 e 1990, a convergir com os sindicatos rumo ao petismo, e plasmou no PT a sua identidade partidária típica. E onde pôde – da Prefeitura de Diadema ao Palácio do Planalto –, o PT tratou de criar os espaços necessários para abrigá-los no sistema político formal: embora a proliferação de conselhos já fosse uma tendência identificável na transição desde meados dos anos 1980, essa tendência se acelera e a presença de representantes da “sociedade civil” intensifica-se sob administrações petistas (Machado 2007).

É natural que tenha sido assim. Pode-se conjecturar que, ao chegarem ao poder, petistas eleitos tenham tendido a encontrar os nichos de representação política, formulação de políticas e tomada de decisões ocupados por seus adversários. Não me refiro a assentos parlamentares apenas, mas principalmente aos chamados “anéis burocráticos” que ligam informalmente Estado e burguesia, e cuja operação, no governo federal, Fernando Henrique Cardoso (1973) descreveu de maneira célebre durante o

regime militar. Num cenário como esse, é natural que o novo detentor do poder crie espaços que promovam a representação dos seus aliados na sociedade – e é irresistível que isso se dê quando esses aliados já se encontrem organizados em associações civis. Eles irão exigir do novo governo a criação desses espaços.

Nesse aspecto particular, a experiência do PT não se distingue, em seus traços fundamentais, daquilo que se observou com a ascensão política de seus congêneres social-democratas em vários países europeus, quase um século antes. Também ali, partidos de esquerda, com forte base sindical, ao chegarem ao poder constituíram instâncias decisórias e/ou consultivas com a participação institucionalizada de sua base orgânica (Offe, 1985). De fato, a presença de arranjos corporativistas de intermediação institucional de interesses talvez tenha sido o principal legado político da experiência social-democrata na Europa (B. Reis 1995). Penso que podemos, sem problema, diagnosticar ambos os casos como formas variantes de representação corporativista. Embora se distingam do macrocorporativismo que costuma designar as centralizadas instâncias de negociação tripartite da experiência europeia, as inovações institucionais observadas no Brasil também registram a incorporação de novos atores organizados em associações civis – tipicamente aliadas, no caso brasileiro, do PT (Gurza Lavalle *et alii*, 2004).

Presumo que não faltarão puristas que queiram desqualificar a experiência como mera cooptação de lideranças civis por elites partidárias ou governos. Contudo, essa é sempre uma via de mão dupla. Lideranças civis tentarão emplacar suas demandas na forma de políticas públicas; e governos tentarão respaldar sua posição pela cristalização de apoio organizado na sociedade. As eventuais alianças que emergirem nesse processo são parte do jogo político, e aliás são um sintoma de vitalidade do sistema político, na medida em que possam ser tomadas como indicador de seu enraizamento social. Aquilo que a oposição chama de cooptação, os presumíveis cooptados poderão chamar de “conquista”, pela concretização de uma legítima demanda por um governo que lhes parecerá sensível a suas aspirações, e portanto um aliado a quem desejarão apoiar.<sup>2</sup> A presumível “cooptação” termina por se mostrar, principalmente em prazo mais longo, como uma natural – e saudável – corresponsabilização dos atores civis pelas políticas pelas quais eles tenham lutado (Offe, 1985). A dificuldade de assimilar com naturalidade este argumento banal é um dos sintomas da fragilidade da idealização horizontal da “democracia participativa” quando tomada em oposição a uma outra democracia, dita “representativa”.

Não foi por acaso que o “orçamento participativo” (OP) obteve tanta visibilidade acadêmica, pois, se a analogia entre os nossos conselhos de políticas públicas e os arranjos corporativistas europeus é bastante intuitiva, o OP apareceu como experiência menos orgânica, de um ponto de vista corporativo, do repertório de inovações que

2. Essa é uma antiga controvérsia na sociologia brasileira, a partir da oposição entre “representação” e “cooptação” em Simon Schwartzman (1973, cap. 6). Fábio Wanderley Reis (1977) contestou a oposição em artigo que levou o sugestivo subtítulo de “A revolução é a geral cooptação”.

se disseminaram com o PT, apoiada na livre participação das pessoas em assembleias dedicadas a decidir sobre prioridades orçamentárias, e tendeu a ser tomado (desde o seu próprio nome) como exemplo de experimento estritamente “participativo” – em contraste ostensivo com a natureza dita representativa do sistema político formal. Naturalmente, a experiência rapidamente afastou-se do espontaneísmo implícito no ideal participativo, e adotou (teve de adotar, como poderia prever Max Weber) sua própria rotina administrativa. Com variações próprias em cada caso, observou-se sempre a formação de uma burocracia vinculada ao OP, com pessoal especializado e conselhos ou comissões *ad hoc*, sob a alçada do Poder Executivo municipal. Do ponto de vista do presente trabalho, porém, nem é isso o que mais importa. Até mesmo o OP tem seu principal valor não na mera ampliação da participação, mas sobretudo na provisão de uma nova instância de representação de uma parcela da população até ali ausente do processo de alocação orçamentária.

Prova de que a participação, em si mesma, não é o principal valor em jogo obtém-se de modo claro no experimento do orçamento participativo digital (OP digital), levado a cabo há alguns anos em Belo Horizonte, a partir de 2006. Ali permitiu-se a qualquer cidadão com acesso a internet votar na priorização de obras nas várias regiões administrativas da cidade. Se o critério relevante no OP fosse a participação direta, o OP digital teria sido um êxito incontestável, pois o número de votantes cresceu expressivamente em relação às assembleias do OP em anos anteriores. O número de votantes on-line girou em torno de 200 mil a cada ano, enquanto o número de participantes nas assembleias do OP nunca chegou a 45 mil/ano.<sup>3</sup> No entanto, independentemente de graves contestações quanto à segurança e à confiabilidade do processo de votação on-line adotado (Guimarães, 2010), ficou evidente um efeito de elitização relativa do OP digital, insuficientemente contrabalançado pela possibilidade de se votar também por telefone (Nabuco *et alii*, 2009: 151). O público das assembleias “presenciais” do OP tradicional era mais pobre que o internauta médio que terá chegado a votar no OP digital. Alguém ainda poderia alegar que as assembleias do OP produzem uma amostra mais distorcida da população de Belo Horizonte que o universo de votantes no OP digital. Mas, exatamente por isso, o episódio explicitou a justificativa que pode realmente validar o OP: não a constituição de um canal para a manifestação espontânea (não mediada politicamente) da população, mas sim a abertura de uma possibilidade de manifestação para parcelas específicas da população, habitantes das vilas e das comunidades mais pobres, que presumivelmente enfrentariam particulares dificuldades para se fazerem ouvir no processo de deliberação orçamentária.

Um ideal de democracia participativa privilegiaria, presumivelmente, o orçamento participativo; mas o orçamento participativo digital é mais relevante, sobretudo nas condições brasileiras, e estou convencido de que foi ela que moveu o petismo rumo às suas inovações. Aludir a um ideal participativo, ideologicamente “neutro”, poderá

3. Cf. Prefeitura de Belo Horizonte, *Plano de empreendimentos Orçamento Participativo 2009/2010*, p. 7 <[http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/caderno\\_empreendimentos\\_op\\_2009\\_2010.pdf](http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/caderno_empreendimentos_op_2009_2010.pdf)>. Acesso em 8 Dez. 2013. Para o comparecimento às assembleias do OP; para o acesso ao OP digital, cf. Nabuco, Macedo e Ferreira (2009: 147), <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/op\\_a\\_experiencia\\_do\\_orcamento\\_participativo\\_digital\\_em\\_bh\\_0.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/op_a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_bh_0.pdf)>. Acesso em 8 Dez. 2013.

ter sido, talvez, uma racionalização proveitosa, com sabor universalista, de um compromisso de classe específico – ainda mais em tempos dados a eufemismos “politicamente corretos”.

### “Instituições híbridas”: oximoro ou redundância

Posta de maneira cada vez mais clara a natureza representativa das inovações recentes na cena político-institucional brasileira (Gurza Lavalle *et alii*, 2006), a reafirmação do ideal participativo foi perdendo centralidade na literatura dedicada ao tema, deslocada pela pluralização das formas de representação política – ou, mais especificamente, pela ideia da representação institucional da sociedade civil (Avritzer 2007). Impõe-se, de fato, ao observador, a constatação da multiplicação recente de instâncias políticas no âmbito das quais se exerce representação de parcelas da população junto ao Estado no Brasil, nas esferas municipais, estaduais ou federal (Wampler 2012). Contudo, mesmo aquilo que se apresenta como novidade no *modus operandi* da política no Brasil, não necessariamente irá constituir-se em inovação relevante quanto ao repertório institucional e sobretudo o *modus operandi* da democracia mundo afora. Embora moderado e cauteloso na avaliação da natureza e do alcance dos novos experimentos, Gurza Lavalle compartilha – a seu modo – a ambição teórica presente na literatura, ao afirmar que as novidades recentes nos forçariam a uma reformulação do próprio conceito de representação política.

Provavelmente Gurza Lavalle merece mais crédito que todos nós no reenquadramento do debate, ao apontar de maneira clara a natureza representativa dos experimentos recentes. Receio, porém, que sua propensão à ideia de que os novos experimentos forçariam uma reformulação do conceito de representação seja decorrência de uma concepção inicial excessivamente estrita de “representação”. Quase como se autorizasse preliminarmente – pelo menos no plano de uma presumível ortodoxia conceitual – certa reação hostil àquelas inovações, acusadas de usurparem a representação e a contornarem prerrogativas fundamentais do Poder Legislativo – confinando assim a ideia de representação à sua expressão eleitoral (cf. Schüller e Tavares, 2000).

Do ponto de vista da ciência política, porém, a representação política exercida para além da arena eleitoral não é novidade. Extensa literatura, baseada sobretudo no caso europeu (Berger 1981, Pizzorno 1981, Offe 1985, entre tantos outros), insiste há décadas na legitimidade da proliferação de instâncias de representação de interesses para além do parlamento. Até pela natureza inapelavelmente enviesada da influência política numa sociedade de classes, a multiplicação dos canais de representação política talvez seja um meio irrecusável de se contornar – ou, pelo menos, diluir – a captura

integral do sistema decisório pelos interesses do capital. Com efeito, mais do que um sistema integrado e coeso de deliberação pública, o caminho que temos trilhado (não apenas o Brasil, mas o sistema democrático de um modo geral) exhibe antes uma propensão à fragmentação, incluindo a captura de diferentes agências por interesses específicos, que se chocam cotidianamente num conflito surdo a operar no interior do Estado. Soa ineficiente, mas talvez seja um preço incontornável para se evitar a pura e simples captura do poder político por seus grandes financiadores (sobretudo os financiadores das campanhas eleitorais).

Bem a propósito, cabe lembrar que Arend Lijphart (1999) – naquilo que toca aos sistemas de intermediação de interesses – caracteriza o corporativismo como a alternativa consociativa ao majoritarismo do sistema pluralista (ou antes lobístico), tão característico dos Estados Unidos. Paralelamente à representação partidária eleitoral, nunca se deixou de praticar, nas democracias modernas, uma modalidade corporativística de representação de interesses junto aos governos.

Se não chegam a ser novidade sem precedentes do ponto de vista da análise política comparada, menos ainda nossas inovações chegarão a ser um novo tipo de instituição no plano teórico. “Instituições híbridas” é uma expressão que logrou considerável disseminação há alguns anos para descrever a presumível novidade do que se passava entre nós (Avritzer e Pereira, 2005; Azevedo e Anastasia, 2002), mas é inteiramente tributária do arcabouço habermasiano, que – no elevado empenho de lidar com a maldição burocrática que Weber lançou sobre os sonhos emancipatórios do socialismo – busca traçar uma distinção cabal entre o “sistema” e o “mundo da vida”, e aponta os canhões de sua utopia para a ambição de se “descolonizar” o mundo da vida frente ao expansionismo burocratizante do sistema (Habermas 1981). Infelizmente, Habermas é antes filósofo que sociólogo. Embora tenha contribuído talvez incontornável numa atualização do ideal kantiano para o pluralismo valorativo de nossos dias, no plano empírico a maldição weberiana resiste incólume – tanto que tende a operar com ainda maior nitidez sob os governos de esquerda, presumivelmente emancipatórios.<sup>4</sup>

4. Para uma crítica alentada ao esquema conceitual de Habermas, vazada em quadro bem mais abstrato que o despretenso esforço de diagnóstico do caso brasileiro aqui esboçado, cabe sempre voltar a F. W. Reis (1981).

Pois ocorre que (por razões em boa medida implicadas na própria análise conduzida até aqui) o corte que põe o “sistema” de um lado e o “mundo da vida” de outro não corresponde à representação do mundo feita pelos próprios atores políticos em sua luta cotidiana por seus interesses materiais ou ideais – ou mesmo, num sentido ainda mais fundamental, por seus direitos já consagrados legalmente. Os movimentos sociais, estejam eles organizados ou não de maneira acoplada à política partidária, tipicamente clamam por expansão do sistema burocrático de controle. Da proteção das baleias à afirmação das minorias, passando por toda agenda ambiental (com a possível exceção da disputa em torno do *copyright*), o que se demanda é atividade



do poder político, nacional ou transnacional, rumo à interferência ativa em dinâmicas relativamente “espontâneas” da operação não apenas do mercado (que também pertenceria ao “sistema”), mas também do próprio “mundo da vida” (como na repressão ao racismo, à violência doméstica etc.). E, se chamarem algum protagonista desses movimentos para desenhar e implementar ele mesmo a política implicada, manejando pessoalmente os fios burocráticos requeridos, ele certamente irá de bom grado. Desejam ser “cooptados”.

Mesmo que não quisessem, contudo, o moderno Estado de direito só obtém legitimidade como representante da população. À parte os burocratas de carreira, o agente político no interior do Estado ou é respaldado por alguma força ou organização social externa ao Estado (eleitoral ou não), ou não estará ali. Weber não dizia que a administração moderna era burocrática por distração da sociedade. A burocratização era requisito e corolário da mera racionalização da vida social implicada no ideal emancipatório do Iluminismo. O corte simples – feito por Cohen e Arato (1992), mais que por Habermas – que contrapõe o sistema político formal (Estado) à sociedade civil (mundo da vida) nos conduz a uma expectativa de autonomia – ou “descolonização” – da sociedade civil frente ao Estado que se apresenta, de modo preocupante, favorável à manutenção do *status quo* (e do obscurantismo) em muitas arenas. É preciso ter em mente que não apenas Martin Luther King e seus aliados, mas também a Ku-Klux-Klan compõem a sociedade civil.

Se deixamos entre parênteses o enquadramento habermasiano e nos voltamos à ortodoxia sociológica de meados do século XX, então aludir a “instituições híbridas” é incorrer em redundância ou oxímoro, dependendo do plano analítico mais ou menos abstrato em que nos situemos. No plano mais abstrato, a expressão será redundante porque toda instituição será “híbrida”. Em Parsons (1961: 34), o papel da institucionalização (política ou não) é precisamente a mediação entre os planos que, nos seus termos, são chamados de “sistemas sociais” (sistemas organizados de interação entre indivíduos) e “sistemas culturais” (voltados para a criação e a manutenção de modelos culturais transmitidos por aprendizagem). Nesse enquadramento, é papel das instituições

cimentar uma esfera à outra através da organização e rotinização da interação entre indivíduos a partir de orientações de conteúdo normativo advindas de modelos culturais disseminados junto à população. [...] O problema da institucionalização assim se identifica com o problema da identificação e conservação de valores e, logo, de procedimentos, de maneira a gerar e reproduzir sistemas organizados de interação entre indivíduos que respeitem os modelos culturais vigentes e ao mesmo tempo sejam capazes de se adaptar continuamente à permanente atividade de transformação desses modelos (B. Reis 1997: 61-62).

Temos institucionalização bem-sucedida justamente quando as regras logram acoplar com sucesso valores culturalmente compartilhados a rotinas formais disseminadas no sistema. Se isso é assim, toda instituição é “híbrida”, por definição, visto habitar simultaneamente tanto o “sistema” como o “mundo da vida”, nos termos habermasianos.

Porém, do ponto de vista da problemática weberiana, nenhuma instituição formal permanecerá “híbrida” no plano operacional, uma vez posta em funcionamento. Pois sua operação requererá a constituição de um aparato administrativo, rotinas formais, procedimentos compulsórios, imposição legal coercitiva etc. E desse destino não escapam, como é fácil constatar, nem mesmo as inovações recentes da paisagem brasileira, com seus conselhos e seus orçamentos participativos.

### Notas finais: petismo e social-democracia

O valor relativo da ortodoxia da ciência política do Pós-Guerra para o enquadramento das nossas novas experiências institucionais permanece objeto de disputa. Não falta quem aponte a necessidade de rever nossos esquemas conceituais para sua devida apreensão. Isso vale não apenas para Leonardo Avritzer (1994; 1996), que desde o início dos anos 1990 tem ocupado a linha de frente da literatura sobre a sociedade civil e as inovações observadas no Brasil, mas também para Adrián Gurza Lavalle (2003), que apareceu mais tarde como crítico arguto daquela literatura. Há também quem procure sustentar o valor da ortodoxia, mas aceite o corte entre um ideal representativo e outro participativo de democracia (Azevedo 2012). Permaneço cético em ambos os planos.

Acredito que a singeleza da distinção tradicional entre democracia participativa e representativa hoje salta aos olhos – e finalmente ameaça abandonar nossos horizontes conceituais. A centralidade recente do ideal *deliberativo* não deixa de ser sintoma desse deslocamento: apesar de seu histórico elitista – tal como se depreende do célebre “Discurso aos eleitores de Bristol” por Edmund Burke (1774), ou talvez mesmo da mera existência do colégio eleitoral americano (Fishkin, 2009: 14) –, sua reapropriação deu-se no bojo de uma rejeição difusa de certa burocratização da política, aprisionada no interior das instituições parlamentares. No entanto, a qualidade da deliberação depende da existência de instâncias decisórias com baixo número de integrantes – baixo o bastante para viabilizar deliberação (ou barganha, ainda que tácita). Isso repõe, com ênfase inédita, o problema da *representação* no centro de toda discussão sobre procedimento democrático. Não deixa de ser um paradoxal participacionismo elitista.

É recorrentemente posta a pergunta sobre a existência de uma teoria política propriamente petista, ou a existência de uma teoria política específica a orientar a prática

política do PT (Nogueira 2011). Mesmo sem a intenção de elaborar um juízo suficientemente maduro e matizado sobre o tema, cabe admitir que minha resposta pessoal é inequivocamente negativa: não existe mesmo uma teoria política específica, consistente, a embasar a ação governamental do PT. Mas entendo que, do ponto de vista da ciência política, o problema mais relevante não é saber se há teoria (boa ou não) a orientar o PT, e sim se há teoria apta a explicar – ou, ao menos, enquadrar – o que se passa no Brasil sob a liderança do PT, tanto quanto experiências análogas, ocorridas alhures. E a meu juízo há sim, boa ciência política, e bem estabelecida, perfeitamente canônica e convencional, a enquadrar analiticamente a experiência do Brasil recente, sob o impacto das iniciativas tomadas pelo PT no governo.

Não é marxista. Ou só é marxista de maneira extremamente diluída e não ortodoxa, como, por exemplo, pelas mãos de Claus Offe (1985) ou Gøsta Esping-Andersen (1985). E sequer é uma teoria política com ambições elevadas em filosofia política ou quanto a seu conteúdo normativo. A referência teórica mais útil para se enquadrar a experiência recente do Brasil sob o PT é uma sociologia política empírica, de natureza comparativa, que se dedicou à análise da experiência social-democrata no poder e seu legado institucional: partido competitivo com base sindical e diluição ideológica, e representação de interesses de natureza corporativa com assento formal na estrutura decisória do Estado.

*Mutatis mutandis*, cá como lá tivemos partidos com genuína base sindical, *outsiders* em relação ao sistema de poder previamente constituído, na origem com ambições revolucionárias (muito mais lá do que cá, diga-se) que vão sendo progressivamente abandonadas (embora raramente renegadas) ao longo de sua ascensão ao poder. E, uma vez lá, em ambos os casos, esses partidos promoveram seus aliados civis a posições de poder, frequentemente criando para eles as posições então necessárias. Isso é apenas o resultado institucional da ascensão de *outsiders* e da consequente necessidade de abrir novos espaços de influência para os seus aliados, tradicionalmente alijados dos espaços de representação previamente existentes.

A ironia é que o PT, em todas as suas infindáveis correntes, sempre renegou ostensivamente a social-democracia europeia (pelo menos até Lula chegar à Presidência). Mas isso é largamente irrelevante na validação do presente diagnóstico. Restrições estruturais, afinal, limitam o leque de opções efetivamente abertas aos atores em cada época, em boa medida de maneira independente das crenças desses mesmos atores. Todos esses partidos, lá e cá, ao optarem pela luta eleitoral, foram em busca de um “eleitor mediano”, domesticaram-se, moveram-se rumo ao centro, fixaram compromissos, entregaram os anéis para não perderem os dedos, abandonaram cláusulas programáticas, burocratizaram-se e, por fim, corromperam-se em alguma medida. Cabe lembrar que Michels escreveu em 1911 a sua denúncia do Partido Social-Democrata Alemão.

Ao fim e ao cabo, porém, mesmo no meio de toda essa diluição ideológica, mesmo nesse perpétuo ajuste adaptativo que parece feito às cegas, é preciso reconhecer que tanto a social-democracia europeia como os governos do PT têm apreciáveis resultados redistributivos para exibir. O que terá produzido isso?

Em ambos os casos, terá sido menos a clareza programática ou doutrinária do que a intensidade do vínculo orgânico e a dependência até identitária de cada partido com associações civis – sobretudo organizações sindicais – representantes de trabalhadores manuais que ocupam estratos pouco elevados na divisão social do trabalho. Nesse enquadramento, os documentos partidários têm importância secundária, e devem ser tomados com cautela: pelo menos tanto quanto orientações prévias para a ação, eles serão também racionalizações *ex-post* daquilo que de fato o partido viu-se compelido a fazer.

Pragmatismo, portanto, não é problema, será antes vantagem, se pelo menos a vinculação orgânica com a base for mantida. A revolução é que desaparece do horizonte ao longo do processo. O que não deveria surpreender: o próprio Lenin, afinal, não perdeu ocasião de bater duro no “trade-unionismo” e no “cretinismo parlamentar”. Dali, definitivamente, não sai socialismo. Mas podem sair, sim, resultados tangíveis quanto ao controle (e a minimização relativa) das desigualdades estruturais do capitalismo.

*Abstract: This paper starts from the claim of a shift on the reception of the idea of representation by contemporary left, to support a diagnosis on the Workers Party (PT) experience in recent political history in Brazil. Although it had started by challenging “representative democracy”, PT ended up as the main sponsor of the widest experiment in novel forms and instances of representation in contemporary Brazil, often under the rubric of a “participatory” ideal. The paper tends to emphasize the unavoidable character of this “drift” toward representation as well as to identify the root of these experiments on a partisan political commitment with certain hitherto peripheral sectors of the population – far more than a presumed ideological clarity on a theoretical-oriented diagnosis about Brazil or about democracy.*  
*Keywords: Brazil; democracy; political representation; institutions; Workers Party.*

## Referências

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

———. *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva, 1996.

———. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 50 (3). Rio de Janeiro, 2007, p. 443-464.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, número especial “Instituições híbridas e participação no Brasil e na França”. Belo Horizonte, Mar. 2005, p. 16-41.

Azevedo, Neimar Duarte. O orçamento participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e de Porto Alegre. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1 (85). São Paulo, Jan.-Mar. 2002.

BARABÁSI, Albert-László. *Linked: the new science of networks*. New York: Perseus Books, 2002.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de. Plano de empreendimentos orçamento participativo 2009/2010. <[http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/caderno\\_empreendimentos\\_op\\_2009\\_2010.pdf](http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/caderno_empreendimentos_op_2009_2010.pdf)>.

BERGER, Suzanne. Introduction. In BERGER, S. (Org.). *Organizing interests in Western Europe: pluralism corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

BOBBIO, Norberto. Quais alternativas à democracia representativa? In BOBBIO, N. *Qual socialismo? Debate sobre uma alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 [1976].

BURKE, Edmund. Speech to the electors of Bristol. In BURKE, E. *Select works of Edmund Burke*, v. 4: “Miscellaneous writings”. Indianápolis: Liberty Fund, 1999 [1774].

CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difel, 1973.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge (MA): The MIT Press, 1992.

CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Politics against markets: the social-democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

EVERS, Tilman. De costas para o Estado, longe do parlamento: os movimentos alternativos na Alemanha Ocidental. *Novos Estudos Cebrap*, 2 (1). São Paulo, Abr. 1983, p. 25-39.

FISHKIN, James S. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

GUIMARÃES, Lucas Zandona. Algumas vicissitudes do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Fonte Universitária*, 2 (2). Belo Horizonte, 2010, p. 1-11. <[http://www.jandrade.edu.br/fonte\\_universitaria/artigos/artigo\\_07.pdf](http://www.jandrade.edu.br/fonte_universitaria/artigos/artigo_07.pdf)>.

GURZA LAVALLE, Adrián. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, 66. São Paulo, Jul. 2003, p. 91-109.

GURZA Lavalle, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

GURZA Lavalle, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, n. 67. São Paulo, 2006, p. 49-103.

HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. v. 2 – Lifeworld and system: a critique of functionalist reason. 3. ed. Boston: Beacon Press, 1985.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

MACHADO, Ana Flávia Martins. *Belo Horizonte "democrática-popular": uma análise descritiva das instituições de participação popular em Belo Horizonte*. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora UnB, 1982 [1911].

MOSCA, Gaetano. *The ruling class*. New York: McGraw-Hill, 1939 [1896].

NABUCO, Ana Luísa; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do orçamento participativo digital em Belo Horizonte: o uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia participativa. *Informática Pública*, 11 (1). Belo Horizonte, 2009, p. 139-155.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Há ou não uma teoria política no PT? *Possibilidades da Política*: blog de Marco A. Nogueira, 9 Jan. 2011. <<http://marcoanogueira.blogspot.com.br/2011/01/ha-ou-nao-uma-teoria-politica-no-pt.html>>.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989 [1985].

PARETO, Vilfredo. The circulation of elites. In PARSONS, T. (Ed.). *Theories of society: foundations of modern sociological theory*. Glencoe: The Free Press, 1961 [1916].

PARSONS, Talcott. An outline of the social system. In PARSONS, T.; SHILS, E.; NAEGELE, K.; PITTS, J. (Orgs.). *Theories of society: foundations of modern sociological theory*. 2. ed. New York: The Free Press, 1965 [1961], p. 30-79.

PIZZORNO, Alessandro. Interests and parties in pluralism. In BERGER, S. (Org.). *Organizing interests in Western Europe: pluralism corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

PLOTKE, David. Representation in democracy. *Constellations*, 4 (1). Malden (MA), 1997, p. 19-34.

REIS, Bruno P. W. (1997). *Modernização, mercado e democracia: política e economia em sociedades complexas*. 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

———. Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. *Dados*, 38 (3). Rio de Janeiro, 1995, p. 417-457.

REIS, Bruno P. W.; BUENO, Natália S. Deliberação, representação e desigualdade política. Trabalho apresentado no III Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Campinas, Set. 2006.

REIS, Fábio Wanderley. As eleições e o problema institucional: a revolução é a geral cooptação. *Dados*, 14. Rio de Janeiro, 1977.

———. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000 [1981].

SARTORI, Giovanni. *Teoria da democracia revisitada*. v. 1 – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994 [1987].

SCHÜLLER, Fernando; TAVARES, José Antônio Giusti. *Totalitarismo tardio: o caso do PT*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 [1942].

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988 [1973].

WAMPLER, Brian. Re-engineering the local State: participation, social justice and interlocking institutions. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 18 (61). São Paulo, 2012.

WEBER, Max. Classe, estamento, partido. In WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967 [1925], p. 211-228.